



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 10 de setembro de 2014¹

Processo C-382/13

**C. E. Franzen
H. D. Giesen
F. van den Berg**

contra

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Centrale Raad van Beroep (Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Segurança social dos trabalhadores migrantes — Regulamento (CEE) n.º 1408/71 — Artigos 13.º, n.º 2 e 17.º — Trabalho ocasional num Estado-Membro diferente do Estado de residência — Legislação aplicável — Recusa de concessão de prestações familiares e redução da pensão de velhice pelo Estado de residência — Restrição à livre circulação de trabalhadores»

I – Introdução

1. Uma pessoa que, durante alguns períodos da sua vida profissional, embora residente nos Países Baixos, exerceu uma atividade na Alemanha, durante um número limitado de horas por semana ou por mês ao abrigo de contratos de trabalho ocasionais («minijobs») é abrangida pelo Regulamento (CEE) n.º 1408/71²? Quando essa pessoa está sujeita à legislação alemã em matéria de segurança social, o referido regulamento opõe-se a que ela seja excluída do regime legal do seguro de velhice neerlandês? Este regulamento ou as regras de direito primário relativas à livre circulação de trabalhadores opõem-se a que a legislação neerlandesa exclua essa mesma pessoa do seu regime nacional de segurança social, concretamente, o regime neerlandês, apenas pelo facto de que está sujeita à legislação alemã em matéria de segurança social, mesmo que tenha deixado de ter direito a prestações familiares ou a prestações ao abrigo do regime de seguro de velhice na Alemanha?

1 — Língua original: francês.

2 — Regulamento do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na sua versão alterada e atualizada pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de dezembro de 1996 (JO 1997, L 28, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1992/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006 (JO L 392, p. 1), a seguir «Regulamento n.º 1408/71». O Regulamento n.º 1408/71 foi revogado e substituído, a partir de 1 de maio de 2010, pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166, p. 1, e retificação JO L 200, p. 1). Continua, contudo, a ser aplicável aos litígios no processo principal, que respeitam a contestações de decisões administrativas adotadas na vigência da antiga regulamentação.

2. O presente processo oferece ao Tribunal de Justiça a oportunidade de analisar a questão, sempre delicada, dos trabalhadores que, por terem exercido seu direito à livre circulação, ou perderam a cobertura assegurada pelo seu Estado de residência, sem obterem a do Estado de emprego, cuja legislação só é aplicável formalmente às situações de emprego precário, ou veem a sua pensão de reforma reduzida a um montante inferior ao que corresponde à duração total da sua atividade, uma vez que os períodos de atividade no seu Estado-Membro de residência não são contabilizados com os do Estado de emprego³.

II – Quadro jurídico

A – Direito da União

3. O artigo 1.º do Regulamento n.º 1408/71 dispõe:

«Para efeitos de aplicação do presente regulamento:

- a) As expressões ‘trabalhador assalariado’ e ‘trabalhador não assalariado’ designam respetivamente qualquer pessoa:
- i) que esteja abrangida por um seguro obrigatório ou facultativo continuado contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos de um regime de segurança social aplicável aos trabalhadores assalariados ou não assalariados ou de um regime especial dos funcionários públicos,
 - ii) que esteja abrangida por um seguro obrigatório contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos a que se aplica o presente regulamento, no âmbito de um regime de segurança social aplicável a todos os residentes ou ao conjunto da população ativa:
 - quando os modos de gestão ou financiamento desse regime permitem identificá-la como trabalhador assalariado ou não assalariado, ou
 - na falta de tais critérios, quando estiver abrangida por um seguro obrigatório ou facultativo continuado contra uma outra eventualidade mencionada no anexo I, no âmbito de um regime organizado em benefício dos trabalhadores assalariados ou não assalariados, ou por um dos regimes referidos na subalínea iii) ou, na ausência de um tal regime no Estado-Membro em causa, quando a pessoa corresponder à definição apresentada no anexo I;

[...]»

4. O artigo 2.º, n.º 1, do referido regulamento, sob a epígrafe «Pessoas abrangidas», prevê:

«O presente regulamento aplica-se aos trabalhadores assalariados ou não assalariados e aos estudantes que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação de um ou vários Estados-Membros e sejam nacionais de um dos Estados-Membros, ou sejam apátridas ou refugiados residentes no território de um dos Estados-Membros, bem como aos membros e membros sobreviventes da sua família.»

3 — A respeito do conflito negativo do direito aplicável, v., nomeadamente, neste sentido, Rodière, P., *Droit social de l'Union européenne*, LDGJ, 2014, p. 662.

5. O artigo 13.º do Regulamento n.º 1408/71, que faz parte do seu título II, intitulado «Determinação da legislação aplicável», enuncia as regras gerais nos seguintes termos:

«1. Sem prejuízo do disposto nos artigos 14.º C e 14.º F, as pessoas às quais se aplica o presente regulamento apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro. Esta legislação é determinada de acordo com as disposições do presente título.

2. Sem prejuízo do disposto nos artigos 14.º a 17.º:

a) A pessoa que exerça uma atividade assalariada no território de um Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado, mesmo se residir no território de outro Estado-Membro ou se a empresa ou entidade patronal que a emprega tiver a sua sede ou domicílio no território de outro Estado-Membro;

[...]

f) A pessoa à qual a legislação de um Estado-Membro deixa de ser aplicável, sem que lhe seja aplicável a legislação de um outro Estado-Membro em conformidade com uma das regras enunciadas nas alíneas precedentes ou com uma das exceções ou regras especiais constantes dos artigos 14.º a 17.º, está sujeita à legislação do Estado-Membro no território do qual reside, de acordo com as disposições desta legislação.»

6. Nos termos do artigo 17.º deste regulamento, sob a epígrafe «Exceções ao disposto nos artigos 13.º a 16.º»:

«Dois ou mais Estados-Membros, as autoridades competentes desses Estados ou os organismos designados por essas autoridades podem estabelecer, de comum acordo, exceções ao disposto nos artigos 13.º a 16.º, no interesse de certas categorias de pessoas ou de certas pessoas.»

7. O anexo I, ponto I, alínea D do referido regulamento refere, em relação à Alemanha, quem deve ser considerado «trabalhador assalariado ou trabalhador não assalariado», na aceção do artigo 1.º, alínea a), subalínea ii) do mesmo regulamento. Este artigo está redigido nos seguintes termos:

«Se uma instituição alemã for a instituição competente para a concessão das prestações familiares, de acordo com o Capítulo VII Título III do regulamento, é considerada, na aceção da alínea a), subalínea ii) do artigo 1.º do regulamento:

a) Trabalhador assalariado, qualquer pessoa abrangida por um seguro obrigatório contra o risco de desemprego ou qualquer pessoa que obtenha em consequência desse seguro, prestações pecuniárias do seguro de doença ou prestações análogas [...]»

8. O artigo 84.º do Regulamento n.º 1408/71, sob a epígrafe «Cooperação das autoridades competentes», dispõe nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. As autoridades competentes dos Estados-Membros comunicam entre si todas as informações relativas:

a) Às medidas tomadas tendo em vista a aplicação do presente Regulamento;

b) Às alterações das respetivas legislações suscetíveis de afetar a aplicação do presente Regulamento.

2. Para a aplicação do presente Regulamento, as autoridades e as instituições dos Estados-Membros prestam assistência mútua como se se tratasse da aplicação da própria legislação. A colaboração administrativa entre as referidas autoridades e instituições é em princípio gratuita. Contudo, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem acordar o reembolso de determinadas despesas.»

B – *Direito neerlandês*

1. Lei relativa ao seguro generalizado de velhice

9. Nos termos do artigo 2.º da Lei relativa ao seguro generalizado de velhice (*Algemene Ouderdomswet*, a seguir «AOW»), considera-se residente, na aceção desta lei, a pessoa que reside nos Países Baixos.

10. De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, da AOW, o local de residência de uma pessoa é determinado consoante as circunstâncias de cada caso.

11. Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), da AOW, é segurada em conformidade com as disposições da referida lei qualquer pessoa que ainda não tenha atingido a idade da reforma e que seja residente. O n.º 3 do referido artigo esclarece que, em derrogação aos n.ºs 1 e 2, o número de pessoas abrangidas pode ser alargado ou restringido por decreto regulamentar.

12. A Lei de 29 de abril de 1998 (*Stb.* 1998, n.º 267) acrescentou um artigo 6a à AOW, aplicável com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 1989, que dispõe:

«Se necessário, em derrogação do artigo 6.º da AOW e das disposições nele baseadas,

- a) é considerada segurada a pessoa cujo seguro nos termos desta lei resulta da aplicação de um tratado ou de uma decisão de uma organização internacional;
- b) não é considerada segurada a pessoa sujeita à legislação de um outro Estado por força de um tratado ou de uma decisão de uma organização internacional.»

13. O artigo 13.º, n.º 1, alínea a), da AOW determina que é aplicada uma redução de 2% às pensões de velhice por cada ano civil em que o pensionista, após atingir a idade de 15 anos mas antes de atingir a idade de 65 anos, não esteve abrangido por um seguro.

14. O n.º 2, alínea a), do mesmo artigo estipula que é aplicada uma redução de 2% à prestação ilíquida por cada ano civil em que o cônjuge do pensionista, após este atingir a idade de 15 anos mas antes de atingir a idade de 65 anos, não esteve abrangido por um seguro.

15. Nos termos do artigo 45.º, n.º 1, primeiro período, da AOW, na sua redação de 1 de abril de 1985, os segurados e ex-segurados, nos casos, nas condições e segundo as taxas a determinar por decreto regulamentar, podem pagar prémios de seguro relativamente a períodos em que não estiveram abrangidos por um seguro após atingirem a idade de 15 anos mas antes de atingirem a idade de 65 anos.

16. Nos termos desta mesma disposição, conforme a sua redação de 1 de janeiro de 1990, os segurados e ex-segurados, nos casos, nas condições e segundo as taxas a determinar por decreto regulamentar, podem segurar-se voluntariamente relativamente a períodos em que não estiveram abrangidos por um seguro após atingirem a idade de 15 anos mas antes de atingirem a idade de 65 anos.

2. Lei geral relativa às prestações familiares

17. Os artigos 2.º e 3.º, n.º 1, da Lei geral relativa às prestações familiares (*Algemene Kinderbijslagwet*, a seguir «AKW») têm uma redação idêntica à dos artigos 2.º e 3.º, n.º 1, da AOW.

18. Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), da AKW, em conformidade com as disposições desta lei, é segurada qualquer pessoa que seja residente.

19. O artigo 6a, alínea b), da AKW dispõe que, se necessário em derrogação do artigo 6.º da AKW e das disposições nele baseadas, não é considerada segurada a pessoa a quem se aplica, por força de um tratado ou de uma decisão de uma organização internacional, o direito de um outro Estado.

3. Decreto relativo ao alargamento e restrição do número de pessoas abrangidas pelos seguros sociais

20. No decurso do período em causa nos litígios do processo principal, foram adotados sucessivos decretos relativos ao alargamento e à restrição do número de pessoas abrangidas pelos seguros sociais (*Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen*, a seguir «BUB»), ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3, da AOW e da AKW. Deste modo, aplicaram-se às circunstâncias em causa nos processos principais o Decreto de 19 de outubro de 1976 (Stb. 557, a seguir «BUB 1976»), o Decreto de 3 de maio de 1989 (Stb. 164, a seguir «BUB 1989») e o Decreto de 24 de dezembro de 1998 (Stb. 746, a seguir «BUB 1999»).

21. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do BUB 1976, não é considerada segurada, na aceção, entre outras, da AOW, a pessoa residente que, fora dos Países Baixos, ocupa um posto de trabalho assalariado e que, a esse título, é segurada ao abrigo de um regime legal estrangeiro em matéria de prestações de velhice e de morte, bem como em matéria de prestações familiares em vigor no país em que trabalha.

22. Depois da substituição do BUB 1976 pelo BUB 1989, o artigo 10.º, n.º 1, deste último, na versão aplicável entre 1 de julho de 1989 e 1 de janeiro de 1992, previa que «não é abrangida por um seguro, para efeitos de segurança social, a pessoa residente que ocupe um posto de trabalho exclusivamente fora dos Países Baixos.» Para o período compreendido entre 1 de janeiro de 1992 e 1 de janeiro de 1997, esta mesma disposição do BUB 1989 enunciava que «não é abrangida por um seguro da segurança social a pessoa residente que, durante um período ininterrupto mínimo de 3 meses ocupa um posto de trabalho exclusivamente fora dos Países Baixos». Nos termos da redação aplicável de 1 de janeiro de 1997 a 1 de janeiro de 1999, o artigo 10.º, n.º 1, do BUB 1989 dispunha que «não é abrangida por um seguro da segurança social a pessoa residente que, durante um período ininterrupto mínimo de três meses, ocupa um posto de trabalho exclusivamente fora dos Países Baixos, salvo se esse posto de trabalho for ocupado, ao abrigo de uma relação de trabalho com um empregador residente ou estabelecido nos Países Baixos».

23. Em 1 de janeiro de 1999, o BUB 1989 foi substituído pelo BUB 1999. O artigo 12.º deste último previa que «não é abrangida por um seguro da segurança social a pessoa que reside nos Países Baixos e que, durante um período ininterrupto mínimo de três meses, ocupa um posto de trabalho exclusivamente fora dos Países Baixos, salvo se esse posto de trabalho for ocupado exclusivamente em consequência de uma relação de trabalho com um empregador residente ou estabelecido nos Países Baixos».

24. O BUB 1989 e o BUB 1999 continham uma cláusula de imprevisão, nos artigos 25.º e 24.º, respetivamente, que habilitava o Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Conselho de Administração da Caixa de Segurança Social, a seguir «SVB») a derrogar, em determinadas circunstâncias, outras disposições do decreto com o objetivo de corrigir injustiças muito graves que pudessem resultar da obrigação de seguro ou da exclusão dele, por força do decreto em causa (BUB

1989), ou a não aplicar artigos do referido decreto ou a derogá-los, desde que essa aplicação, tendo em conta a importância do alargamento ou da restrição do número de pessoas abrangidas, conduza a uma injustiça muito grave e que decorra exclusivamente da obrigação de seguro ou da exclusão dele, por força do decreto em causa (BUB 1999).

III – Factos na origem do litígio no processo principal

25. Resulta da decisão de reenvio que os recorrentes no processo principal, C. E. Franzen, H. D. Giesen e F. van den Berg são todos de nacionalidade neerlandesa e residem nos Países Baixos.

26. C. E. Franzen recebeu abono de família nos Países Baixos, ao abrigo da AKW, para a sua filha que criava sozinha. Em novembro de 2002, comunicou ao SVB que, desde 1 de janeiro de 2001, exercia na Alemanha a atividade de cabeleireira durante 20 horas por semana. Na medida em que os rendimentos que C. E. Franzen retirava dessa atividade eram baixos, esta só esteve inscrita obrigatoriamente no regime legal alemão de seguro de acidentes de trabalho, sem ter acesso a nenhum dos outros regimes de segurança social alemães.

27. Por decisão de 25 de fevereiro de 2003, o SVB anulou-lhe o benefício do abono de família a partir de 1 de outubro de 2002.

28. Tendo em conta a insuficiência dos seus rendimentos alemães, C. E. Franzen recebeu do município neerlandês, onde residia, um subsídio complementar ao abrigo da Lei Geral relativa à Assistência Social (Algemene bijstandswet) e da Lei do Trabalho e da Assistência Social (Wet Werk en Bijstand). Decorre das observações que o SVB submeteu ao Tribunal de Justiça que esta última prestação constitui uma forma de assistência social, à qual não é aplicável o Regulamento n.º 1408/71, em conformidade com o seu artigo 4.º, n.º 4.

29. O SVB também esclarece nas suas observações que, por carta de 21 de setembro de 2003, C. E. Franzen pediu o levantamento da exclusão da cobertura do regime geral da segurança social, nos termos do artigo 24.º do BUB 1999. Por decisão de 15 de março de 2004, o SVB indeferiu aquele pedido pelo facto de C. E. Franzen não estar segurada, nem ao abrigo do direito da União, nem do direito neerlandês.

30. Em 30 de janeiro de 2006, C. E. Franzen apresentou um novo pedido de abono de família, que o SVB deferiu, por decisão de 27 de março de 2006, com efeitos a partir do primeiro trimestre de 2006. Por carta de 5 de junho de 2007, C. E. Franzen requereu que o abono de família lhe fosse concedido com efeitos a partir do quarto trimestre de 2002.

31. Por decisão de 5 de julho de 2007, o SVB constatou que, a partir do primeiro trimestre de 2006, C. E. Franzen deixara de ter direito ao abono de família, mas decidiu não recuperar as quantias indevidamente pagas. Por decisão de 16 de novembro de 2007, a reclamação de C. E. Franzen daquela decisão foi indeferida por falta de fundamento, tendo também o correspondente pedido de revisão sido indeferido.

32. Em 6 de fevereiro de 2008, na pendência do recurso da decisão de 5 de julho de 2007, o SVB tomou uma nova decisão que alterou a fundamentação da sua decisão de 16 de novembro de 2007, indicando que os pedidos de abono de família tinham sido indeferidos pelo facto de, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1408/71, só a legislação alemã ser aplicável a C. E. Franzen, excluindo assim a aplicação do regime geral da segurança social neerlandesa.

33. Por sentença de 5 de agosto de 2008, o Rechtbank Maastricht (Tribunal da Comarca de Maastricht) negou provimento aos recursos das decisões de 16 de novembro de 2007 e de 6 de fevereiro de 2008. Perante o órgão jurisdicional de reenvio, as partes no processo principal divergem quanto à questão de saber se, a partir de 1 de outubro de 2002, C.E. Franzen estava abrangida por um seguro ao abrigo da AKW.

34. A esposa de H.D. Giesen trabalhou na Alemanha, primeiro durante dois períodos em 1970, depois como «geringfügig Beschäftigte» (pessoa que exerce uma atividade profissional menor) durante o período compreendido entre 19 de maio de 1988 e 12 de maio de 1993. Foi, nomeadamente, vendedora numa loja de vestuário e exerceu a sua atividade durante um número limitado de horas mensais, ao abrigo de um contrato de trabalho ocasional, no âmbito do qual trabalhava a pedido do seu empregador, não tendo no entanto a obrigação de aceitar os seus pedidos.

35. Em 22 de setembro de 2006, H.D. Giesen apresentou um pedido de pensão de velhice e de complemento para o cônjuge, ao abrigo da AOW, que o SVB deferiu por decisão de 3 de outubro de 2007. Todavia, o complemento para o cônjuge foi reduzido em 16%, pelo facto de, durante o período em que trabalhou na Alemanha, a esposa de H.D. Giesen não ter estado segurada ao abrigo da segurança social. H.D. Giesen reclamou desta decisão, na parte relativa à redução do referido complemento. Essa reclamação foi indeferida por falta de fundamento, por decisão de 20 de maio de 2008.

36. Por sentença de 13 de outubro de 2008, o Rechtbank Roermond negou provimento ao recurso da decisão de 20 de maio de 2008. O referido órgão jurisdicional considerou que a esposa de H.D. Giesen não estava abrangida pela legislação neerlandesa porque não tinha sido demonstrado que, durante mais de três meses, não tinha trabalhado na Alemanha. Perante o órgão jurisdicional de reenvio, as partes no processo principal divergem quanto à questão de saber se, no decurso do período compreendido entre 19 de maio de 1988 e 31 de dezembro de 1992, a esposa de H.D. Giesen esteve segurada ao abrigo da AOW.

37. F. van den Berg exerceu uma atividade na Alemanha no decurso dos períodos compreendidos entre 25 de junho e 24 de julho de 1972 e entre 1 de janeiro de 1990 e 31 de dezembro de 1994. A decisão de reenvio não contém indicações quanto à natureza do seu emprego. Em 17 de janeiro de 2008 F. van den Berg apresentou um pedido de pensão de velhice ao abrigo da AOW. Por decisão de 1 de agosto de 2008, o SVB concedeu-lha, mas reduziu-a em 14%, pelo facto de, durante mais de 7 anos, F. van den Berg não ter estado segurado. Por decisão de 25 de novembro de 2008 a sua reclamação da referida decisão foi parcialmente deferida e a redução fixada em 10%.

38. Por sentença de 19 de outubro de 2009, o Rechtbank Maastricht negou provimento ao recurso da decisão de 25 de novembro de 2008. Perante o órgão jurisdicional de reenvio, F. van den Berg e o SVB divergem quanto à questão de saber se, no decurso do período compreendido entre 1 de janeiro de 1990 e 31 de dezembro de 1994, aquele esteve segurado ao abrigo da AOW.

39. O Centrale Raad van Beroep (Tribunal de recurso em matéria de segurança social neerlandesa) (Países Baixos), na sequência do recurso perante ele interposto pelos recorrentes no processo principal, considera que estes podem ser qualificados, nos períodos controvertidos, como trabalhadores assalariados, na aceção do artigo 2.º do Regulamento n.º 1408/71, conjugado com o seu artigo 1.º, alínea a), e que a AOW e a AKW são abrangidas pelo âmbito de aplicação material deste regulamento.

40. Coloca-se, no entanto, a questão de saber se, durante os períodos controvertidos, os interessados no processo principal, por força do artigo 13.º, n.º 2, frase introdutiva e alínea a), do Regulamento n.º 1408/71, estiveram sujeitos à legislação alemã e, nesse caso, se o efeito exclusivo dessa disposição implica que a legislação neerlandesa não é aplicável. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio faz referência ao acórdão *Kits van Heijningen* (C-2/89, EU:C:1990:183) que respeita a um emprego a tempo parcial, questionando-se a respeito da questão de saber se esta jurisprudência também é aplicável a um contrato de trabalho ocasional.

41. O órgão jurisdicional de reenvio constata que, no âmbito dos litígios em apreço, é pacífico que, devido às suas atividades, os interessados não estavam segurados ao abrigo da legislação alemã que permitia reclamar, consoante o caso, o benefício de uma pensão de velhice ou de prestações familiares. Observa, por outro lado, que deve considerar-se que, durante o período compreendido entre 1 de julho de 1989 e 1 de dezembro de 1992, a esposa de H.D. Giesen e, durante os respetivos períodos controvertidos, F. van den Berg e C.E. Franzen, não estavam segurados, ao abrigo da AOW e da AKW, pelo direito nacional. Para poder analisar se o direito da União se opõe a essa exclusão, devem ter-se em conta as disposições da União relativas à livre circulação dos trabalhadores (artigo 45.º TFUE) e dos cidadãos (artigos 20.º e 21.º TFUE).

IV – Questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

42. Nestas condições, o órgão jurisdicional de reenvio, por decisão de 1 de julho de 2013, entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 4 de julho de 2013, suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) a) Deve o artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 ser interpretado no sentido de que uma pessoa que reside num Estado-Membro e é abrangid[a] pelo âmbito de aplicação deste regulamento e que presta, com base num contrato de trabalho ocasional e durante não mais de dois ou três dias por mês trabalho assalariado no território de outro Estado-Membro, está, por esse motivo, sujeita ao regime de segurança social do Estado-Membro de emprego?
- b) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão [alínea a)], a sujeição ao regime de segurança social do Estado-Membro de emprego aplica-se tanto durante os dias de trabalho como durante os dias em que o trabalhador não exerce a sua atividade e, em caso afirmativo, por quanto tempo essa sujeição se prolonga após as últimas atividades efetivamente exercidas?
- 2) O artigo 13.º, n.º 2, alínea a), em conjugação com o artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, opõe-se a que um trabalhador migrante sujeito ao regime de segurança social do Estado-Membro de emprego por força da legislação nacional do Estado da residência seja considerado neste último Estado como segurado nos termos da AOW?
- 3) a) Deve o direito da União, em especial as disposições relativas à livre circulação de trabalhadores e/ou de cidadãos da União, ser interpretado no sentido de que, nas circunstâncias dos presentes litígios, se opõe à aplicação de uma disposição nacional como o artigo 6a da AOW e/ou da AKW, o qual implica que um trabalhador migrante residente nos Países Baixos é aí excluído do seguro nos termos da AOW e/ou da AKW pelo facto de estar exclusivamente sujeito ao regime de segurança social da Alemanha, mesmo no caso de este trabalhador, enquanto ‘geringfügig Beschäftigte’ [trabalhador ocasional], estar excluído na Alemanha do seguro ‘Altersrente’ [pensão de velhice] e não ter direito a ‘Kindergeld’ [abono de família]?

- b) É relevante para a resposta à [terceira questão alínea a)] o facto de que existia a possibilidade de subscrever um seguro voluntário nos termos da AOW ou de requerer o estabelecimento de um acordo ao Svb na aceção do artigo 17.º do Regulamento n.º 1408/71?»

43. Foram apresentadas observações escritas pelo SVB, pelos Governos dos Países Baixos e do Reino Unido e pela Comissão Europeia. Os representantes de C.E. Franzen, dos Países Baixos, do Reino Unido e da Comissão foram ouvidos na audiência que teve lugar em 25 de junho de 2014.

V – Análise

44. Antes de mais, o contexto dos litígios em causa no processo principal diz, por um lado, respeito à recusa das autoridades do Estado de residência, no caso o SVB, em atribuir um abono de família a C.E. Franzen e, por outro, à redução do complemento para o cônjuge e da pensão de velhice atribuídos, respetivamente, a H.D. Giesen e a F. van den Berg, imposta pela mesma autoridade, pelo facto de resultar do Regulamento n.º 1408/71 que, durante os períodos controvertidos, os interessados no processo principal eram abrangidos pela legislação do seu Estado de emprego, concretamente, a alemã. Com efeito, decorre dos autos apresentados no Tribunal de Justiça que, durante esses períodos, os interessados só estavam abrangidos por um seguro de acidentes de trabalho no Estado de emprego e não tinham direito, nem nos Países Baixos (Estado de residência), nem na Alemanha (Estado de emprego), a prestações familiares ou a prestações ao abrigo do regime de seguro de velhice, consoante o caso.

45. Seguidamente, importa ter em conta que não foi contestado que as prestações em causa preenchem as condições para serem consideradas «prestações de velhice», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1408/71, ou «prestações familiares», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea h), deste regulamento. Por conseguinte, as situações em causa nos litígios do processo principal são abrangidas pelo âmbito de aplicação *ratione materiae* do referido regulamento.

46. Por último, no que respeita ao âmbito de aplicação *ratione personae* do Regulamento n.º 1408/71, o mesmo é objeto da primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio neste processo. Esta questão, que, na minha opinião, pede uma resposta afirmativa, não apresenta dificuldades especiais, pelo que será analisada de forma breve.

A – Primeira questão

47. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que o residente de um Estado-Membro, que é abrangido pelo âmbito de aplicação daquele regulamento e que exerce uma atividade assalariada durante dois ou três dias por mês no máximo, com base num contrato de trabalho ocasional no território de outro Estado-Membro, está sujeito à legislação do Estado de emprego, por força do artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do referido regulamento e, em caso de resposta afirmativa, se o referido residente está aí sujeito apenas pelos dias de trabalho ou também pelos demais dias⁴.

4 — O órgão jurisdicional de reenvio considera que, durante os períodos controvertidos, a legislação aplicável a C.E. Franzen e a F. van den Berg é a alemã. Em contrapartida, tem dúvidas em relação à aplicável à esposa de H. D. Giesen.

48. Para responder a esta questão recordarei sucintamente, numa primeira fase, o âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71 para afirmar que os interessados no processo principal podem ser considerados trabalhadores assalariados na aceção do artigo 2.º, n.º 1, daquele regulamento. Numa segunda fase, analisarei a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à aplicabilidade do Regulamento n.º 1408/71 no contexto do trabalho a tempo parcial, antes de analisar as consequências das disposições do anexo I, ponto I, alínea E, do referido regulamento sobre a situação concreta de C. E. Franzen.

1. Âmbito de aplicação *ratione personae* do Regulamento n.º 1408/71

49. O âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71 encontra-se definido no seu artigo 2.º De acordo com o n.º 1 desta disposição, são necessários três critérios para considerar que um trabalhador está abrangido pelo referido regulamento. Em primeiro lugar, deve ser assalariado ou não assalariado⁵. Estes dois termos designam qualquer pessoa que é abrangida por um seguro obrigatório ou facultativo⁶ no âmbito de um dos regimes de segurança social mencionados no artigo 1.º, alínea a), i) e ii), daquele regulamento, e em conformidade com as condições dos referidos regimes⁷. Em segundo lugar, o trabalhador deve ser cidadão de um Estado-Membro. Em terceiro lugar, deve estar ou ter estado sujeito à legislação de um ou mais Estados-Membros.

50. O Tribunal de Justiça declarou que uma pessoa tem a qualidade de «trabalhador», na aceção do Regulamento n.º 1408/71, quando está abrangida por um seguro obrigatório ou facultativo, mesmo que contra um só risco, no âmbito de um regime geral ou especial de segurança social mencionado no artigo 1.º, alínea a), do mesmo regulamento, e isto independentemente da existência de uma relação de trabalho⁸.

51. No caso vertente, é pacífico que os interessados no processo principal trabalharam na Alemanha em determinados períodos, durante os quais estiveram segurados nesse Estado-Membro. O órgão jurisdicional de reenvio refere que eles exerceram uma atividade profissional menor com o estatuto de «geringfügig Beschäftigte»⁹, o que implica que estavam pelo menos abrangidos pelo seguro de acidentes de trabalho (Unfallversicherung). Por conseguinte, parece-me não haver dúvida alguma que os interessados no processo principal devem ser considerados trabalhadores assalariados na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71.

5 — Este artigo abrange não apenas os trabalhadores assalariados ou não assalariados, mas também os estudantes, os apátridas ou os refugiados que residam no território de um dos Estados-Membros, bem como os membros e membros sobreviventes da sua família. Com efeito, desde o acórdão Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217), a cidadania da União levou a um alargamento do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1408/71. Esta ampliação dos beneficiários do regulamento foi confirmada pelos acórdãos Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458) e Collins (C-138/02, EU:C:2004:172). Por conseguinte, a cidadania da União acrescentou uma nova dimensão à coordenação dos sistemas nacionais de segurança social. V. Cornelissen, R., «The principle of territoriality and the Community regulations on social security (Regulations 1408/71 and 574/72)», *Common Market Law Review*, 1996, 33, p. 439 a 471. V., também, Marzo, C., *La dimension sociale de la citoyenneté européenne*, Université Paul Cézanne — Aix-Marseille III, Collection B. Goldman, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, p. 344.

6 — De acordo com o artigo 1.º, alínea a), iv), do Regulamento n.º 1408/71, uma pessoa abrangida por um seguro voluntário contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos a que se aplica o referido regulamento, no âmbito de um regime de segurança social de um Estado-Membro, e que não exerça uma atividade assalariada também será abrangida pelas disposições daquele regulamento se tiver estado abrangida anteriormente por um seguro contra a mesma eventualidade, no âmbito de um regime organizado em benefício dos trabalhadores assalariados ou não assalariados do mesmo Estado-Membro.

7 — No contexto da primeira questão prejudicial que lhe foi submetida em matéria de segurança social, o Tribunal de Justiça declarou, tendo em conta o Regulamento n.º 3/58 do Conselho, de 25 de setembro de 1958, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO 1958, 30, p. 561) que «o conceito de 'trabalhador assalariado ou equiparado' tem, assim, uma aceção comunitária, aplicando-se a todos aqueles que, nessa qualidade e sob qualquer designação, se encontram abrangidos pelos diferentes sistemas nacionais de segurança social» (acórdão Unger, 75/63, EU:C:1964:19, primeiro fundamento). V. também acórdão Megner e Scheffel (C-444/93, EU:C:1995:442, n.º 20).

8 — Acórdãos Dodl e Oberhollenzer (C-543/03, EU:C:2005:364, n.º 34) e Borger (C-516/09, EU:C:2011:136, n.º 26).

9 — Decorre das observações do SVB que o estatuto de «geringfügig Beschäftigte» respeita ao exercício de atividades que não ultrapassam um determinado limite de horas ou de rendimentos.

2. Breve referência à jurisprudência pertinente

52. Como decorre do conjunto das observações escritas submetidas ao Tribunal de Justiça, há que aplicar a jurisprudência do acórdão *Kits van Heijningen*¹⁰ aos factos do presente processo. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça procedeu a uma interpretação do artigo 13.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1408/71, no contexto do trabalho a tempo parcial, que, na minha opinião, deve ser aplicada por analogia às relações de trabalho ocasional como as dos autos.

53. O Tribunal de Justiça declarou que, nos termos do artigo 1.º, alínea a), ou do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, nada permite excluir do âmbito de aplicação deste regulamento determinadas categorias de pessoas em razão do tempo que consagram ao exercício da sua atividade. Consequentemente, deve considerar-se que uma pessoa é abrangida pelo Regulamento n.º 1408/71 se preencher os requisitos conjugados do artigo 1.º, alínea a), e do artigo 2.º, n.º 1, deste regulamento, independentemente do tempo que consagre ao exercício da sua atividade¹¹. De acordo com o Tribunal de Justiça, artigo 13.º, n.º 2, alínea a) do Regulamento n.º 1408/71 não introduz qualquer distinção, consoante a atividade assalariada seja exercida a tempo inteiro ou a tempo parcial. Além disso, o objetivo que prossegue seria posto em causa se se devesse considerar que a aplicação da legislação do Estado-Membro de emprego se limita aos períodos durante os quais é exercida a atividade, com exclusão daqueles durante os quais o interessado não exerce a sua atividade¹².

54. A este propósito, parece-me claro que o elemento determinante para ser abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do regulamento é, conforme resulta do n.º 50 destas conclusões, o facto de estar seguro, mesmo que contra um só risco, ao abrigo de um seguro obrigatório ou facultativo de um regime geral ou especial de segurança social mencionado no artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71. A existência de uma relação de trabalho, o tipo de relação de trabalho, o facto de se tratar de um contrato a tempo parcial ou de um contrato ocasional e o número de horas trabalhadas são, portanto, desprovidos de importância¹³. Consequentemente, neste caso, não é relevante o facto de os interessados no processo principal exercerem atividades profissionais menores, que não ultrapassam um determinado limiar em termos de horas ou de rendimentos, por exemplo, com o estatuto de «geringfügig Beschäftigte» em direito alemão.

55. Por conseguinte, constato que C.E. Franzen, H.D. Giesen e F. van den Berg preenchem os requisitos impostos pelas disposições conjugadas do artigo 1.º, alínea a), e do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, independentemente do tempo que consagraram ao exercício da sua atividade nos períodos controvertidos. São, por conseguinte, abrangidos pelo âmbito de aplicação pessoal daquele regulamento e, por força do seu artigo 13.º, n.º 2, alínea a), estão sujeitos à legislação do Estado de emprego. Esta sujeição à legislação alemã respeita não apenas aos dias em que exerceram a sua atividade, mas também àqueles em que a não exerceram. A referida sujeição prolonga-se enquanto o interessado estiver seguro contra pelo menos uma eventualidade no Estado de emprego¹⁴.

10 — EU:C:1990:183.

11 — *Ibidem*, n.º 10.

12 — *Ibidem*, n.º 14.

13 — *Ibidem*, n.ºs 9 e 11.

14 — Além disso, recorde aqui que, a uma pessoa que cessou toda a atividade assalariada no território de um Estado-Membro e que, portanto, já não preenche as condições do artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 e também não preenche as condições de nenhuma outra disposição desse regulamento para estar sujeita à legislação de um Estado-Membro, é aplicável, por força do artigo 13.º, n.º 2, alínea f), e ao abrigo da legislação do Estado-Membro no território do qual reside, ou a legislação do Estado em que previamente exerceu uma atividade assalariada, quando aí continue a ter a sua residência, ou a do Estado para o qual, sendo caso disso, tenha transferido a sua residência. V. acórdão *Kuusijärvi* (C-275/96, EU:C:1998:279, n.º 34).

3. Quanto ao anexo I, ponto 1, alínea E («Alemanha») do Regulamento n.º 1408/71

56. Em relação, em especial, a C. E. Franzen, a Comissão indica que a menção que figura no anexo I, ponto 1, alínea E, do Regulamento n.º 1408/71 a respeito da Alemanha altera o âmbito de aplicação pessoal deste regulamento.

57. Decorre dos n.ºs 49 a 51 destas conclusões que C. E. Franzen é abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71. Assim, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, alínea a), deste regulamento, a legislação aplicável a C. E. Franzen é a alemã¹⁵. Pode esta, por conseguinte, beneficiar das prestações do abono de família na Alemanha?

58. A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando uma instituição alemã é competente para conceder prestações familiares, em conformidade com o título III, capítulo 7, do Regulamento n.º 1408/71, a definição que figura no artigo 1.º, alínea a), deste regulamento é afastada pela definição contida no anexo I, ponto 1, alínea E («Alemanha»), do referido regulamento¹⁶. Assim, só as pessoas que estão abrangidas por um seguro obrigatório no âmbito de um dos regimes mencionados no anexo I, ponto 1, alínea E, do Regulamento n.º 1408/71 podem ser consideradas «trabalhadores assalariados» ou «trabalhadores não assalariados» na aceção do artigo 1.º, alínea a), ii) deste regulamento¹⁷. Com efeito, é considerado trabalhador assalariado, na aceção da referida disposição daquele anexo, «qualquer pessoa abrangida por um seguro obrigatório contra o risco de desemprego ou qualquer pessoa que obtenha em consequência desse seguro, prestações pecuniárias do seguro de doença ou prestações análogas». Não é a situação de C. E. Franzen. Esta enquadra-se na «regra geral» do artigo 1.º, alínea a), i), do Regulamento n.º 1408/71, isto é, na definição de trabalhador assalariado, na aceção daquele regulamento, no que diz respeito às prestações para as quais está segurada, neste caso, o seguro de acidentes de trabalho. Pelo contrário, não pode ser considerada trabalhadora assalariada para efeitos de atribuição do abono de família alemão por causa da «regra especial» que consta do anexo I. Deste modo, esta regra tem uma natureza específica em relação ao regime geral previsto no artigo 1.º, alínea a), do referido regulamento. Efetivamente, a conjugação das disposições do anexo I e do artigo 1.º, alínea a), ii), do Regulamento n.º 1408/71 esclarece a relação de causalidade entre o tipo de prestação pedida pelo trabalhador (prestações familiares) e os requisitos que o trabalhador deve preencher para lhe ser reconhecido o direito à prestação. Por conseguinte, o legislador da União quis precisar o conceito de trabalhador assalariado ou não assalariado, na aceção daquele regulamento, quando é abrangido por um regime de segurança social aplicável a todos os residentes, como é o caso das prestações familiares na Alemanha¹⁸. Consequentemente, considero que C. E. Franzen não pode ser considerada, durante os períodos controvertidos, trabalhadora assalariada na aceção do anexo I, ponto 1, alínea E, do Regulamento n.º 1408/71, pelo facto de não preencher os requisitos do artigo 1.º, alínea a), ii), conjugado com o anexo I daquele regulamento, para beneficiar de prestações familiares na Alemanha.

59. Deste modo, no que respeita à concessão de prestações familiares ao abrigo da legislação alemã, o conceito de trabalhador assalariado deve ser compreendido no sentido de que apenas abrange os trabalhadores assalariados que correspondem à definição que resulta da leitura conjugada das disposições do artigo 1.º, alínea a), ii), e do anexo I, ponto 1, alínea E, daquele regulamento.

15 — V. n.ºs 68 e 69 destas conclusões.

16 — Acórdão Kulzer (C-194/96, EU:C:1998:85, n.º 35).

17 — Acórdãos Merino García (C-266/95, EU:C:1997:292, n.ºs 24 a 26); Martínez Sala (EU:C:1998:217), e Schwemmer (C-16/09, EU:C:2010:605, n.º 34).

18 — V., neste sentido, conclusões do advogado-geral La Pergola nos processos apensos Stöber e Piosa Pereira (C-4/95 e C-5/95, EU:C:1996:225, n.ºs 13 e 28).

4. Conclusão intercalar

60. Considero que o artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que o residente de um Estado-Membro, que é abrangido pelo âmbito de aplicação deste regulamento e que exerce uma atividade assalariada durante dois ou três dias por mês no máximo, com base num contrato de trabalho ocasional no território de outro Estado-Membro, está sujeito à legislação do Estado de emprego, por força do artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do referido regulamento. Esta sujeição à legislação do Estado de emprego diz respeito, não apenas aos dias em que ele exerce a sua atividade assalariada, mas também aos dias em que não a exerce. Esta sujeição prolonga-se enquanto o interessado estiver segurado contra, pelo menos, uma eventualidade no Estado de emprego.

B – Segunda e terceira questões prejudiciais

61. Proponho analisar em conjunto as segunda e terceira questões. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71, lido em conjugação com o n.º 1 do mesmo artigo, se opõe a que a legislação nacional, nas circunstâncias do caso em apreço, exclua do seu regime nacional de segurança social o trabalhador migrante sujeito à legislação do Estado de emprego em matéria de segurança social. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta também se as regras de direito primário relativas à livre circulação de trabalhadores e/ou à cidadania europeia se opõem a uma tal exclusão, caso o trabalhador migrante esteja excluído do seu regime nacional de segurança social, pelo facto de estar sujeito à legislação do Estado de emprego em matéria de segurança social, quando este trabalhador deixou de ter direito ao abono de família ou às prestações relativas ao regime de seguro de velhice no Estado de emprego. Por outro lado, pergunta se o facto de o trabalhador ter tido a possibilidade de subscrever um seguro facultativo ou de pedir à autoridade competente a celebração de um acordo ao abrigo do artigo 17.º do Regulamento n.º 1408/71 tem incidência sobre a resposta à questão precedente.

62. Para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, considero que importa antes de mais abordar os fundamentos do mecanismo de coordenação das legislações nacionais em matéria de segurança social, implementado pelo Regulamento n.º 1408/71.

1. Mecanismo de coordenação implementado pelo Regulamento n.º 1408/71

63. Em primeiro lugar, recordo que de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o sistema instaurado pelo Regulamento n.º 1408/71 assenta numa simples coordenação das legislações nacionais em matéria de segurança social e não visa a sua harmonização¹⁹. Na medida em que os regimes de segurança social dos Estados-Membros se caracterizam pela sua territorialidade²⁰, a sua coordenação baseia-se, designadamente, em regras de conexão análogas às que existem em direito internacional privado. Essa coordenação tem por objetivo a determinação da ou das legislações aplicáveis aos trabalhadores assalariados ou não assalariados que exercem, em determinadas circunstâncias, o seu direito à livre circulação²¹, deixando subsistir diferenças entre os regimes dos

19 — Acórdãos Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, n.º 13); Hervein e o. (C-393/99 e C-394/99, EU:C:2002:182, n.º 52), e Pasquini (C-34/02, EU:C:2003:366, n.º 52).

20 — Cornelissen, R., *loc. cit.*, p. 439 a 441.

21 — Acórdãos Piatkowski (C-493/04, EU:C:2006:167, n.º 20); Nikula (C-50/05, EU:C:2006:493, n.º 20) e Derouin (C-103/06, EU:C:2008:185, n.º 20).

diversos Estados-Membros e, por conseguinte, nos direitos das pessoas que aí trabalham²². A referida coordenação deixa, assim, intacta a competência dos Estados-Membros na matéria, com a ressalva, todavia, de que atuem em conformidade com o direito da União, e em particular de acordo com a finalidade dos regulamentos e com as disposições do Tratado relativas à livre circulação de pessoas²³.

64. Implementado desde o início da construção europeia²⁴, este mecanismo de coordenação dos regimes de segurança social procura, por conseguinte, facilitar a mobilidade das pessoas no seio da União Europeia, respeitando ao mesmo tempo as características específicas das legislações nacionais de segurança social sem penalizar as pessoas que exercem o seu direito à livre circulação²⁵.

65. Com efeito, o Tribunal de Justiça recordou, desde os seus primeiros acórdãos, que os regulamentos adotados em aplicação do artigo 48.º TFUE devem ser interpretados «à luz do objetivo prosseguido por esse artigo, que é o de contribuir para o estabelecimento de uma liberdade de circulação dos trabalhadores migrantes de forma tão completa quanto possível»²⁶. O Tribunal de Justiça indica que os artigos 45.º TFUE a 48.º TFUE constituem o fundamento, o âmbito e os limites dos regulamentos de segurança social²⁷. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça pronuncia-se sobre a coordenação dos regimes nacionais à luz dos artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE.

66. Em segundo lugar, os conflitos de legislações nacionais aplicáveis resultam da combinação do exercício da livre circulação de pessoas, por um lado, e da subsistência dos sistemas de segurança social nacionais, por outro. Estes conflitos de leis, quer sejam conflitos positivos, em caso de cumulação de leis aplicáveis a uma dada situação, ou conflitos negativos, em caso de inexistência de lei potencialmente aplicável²⁸, constituem obstáculos à liberdade de circular livremente no território da União.

67. Em terceiro lugar, para solucionar esses conflitos positivos ou negativos de legislações aplicáveis, as disposições do título II do Regulamento n.º 1408/71 (de que o artigo 13.º faz parte), que constituem um sistema completo e uniforme de normas de conflitos²⁹, visam sujeitar os interessados ao regime de segurança social de um único Estado-Membro. Efetivamente, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, estas disposições têm não só por finalidade evitar a aplicação simultânea de várias legislações nacionais e as complicações que daí podem resultar³⁰, mas também impedir que as pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 sejam privadas de proteção em matéria de segurança social, por falta de legislação aplicável³¹.

22 — V., nomeadamente, acórdãos Gravina (807/79, EU:C:1980:184, n.º 7); Rönfeldt (C-227/89, EU:C:1991:52, n.º 12) e Leyman (C-3/08, EU:C:2009:595, n.º 40).

23 — V., por analogia, acórdão Kauer (C-28/00, EU:C:2002:82, n.º 26). V. também conclusões do advogado-geral Jääskinen no processo Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:114, n.º 44).

24 — Este mecanismo foi instaurado pelo Regulamento n.º 3/58, que foi substituído pelo Regulamento n.º 1408/71. O Regulamento n.º 1408/71 e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho, de 21 de março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 (JO L 74, p. 1), foram objeto de numerosas alterações, tanto para os adaptar à evolução das legislações nacionais, como para integrar os contributos da jurisprudência do Tribunal de Justiça. Estes regulamentos de coordenação representam uma contribuição essencial para a integração europeia. V., neste sentido, Cornelissen, *loc. cit.*, p. 471.

25 — Acórdãos Nikula (EU:C:2006:493, n.º 20) e Tomaszewska (C-440/09, EU:C:2011:114, n.º 28). Assim, a alteração do direito aplicável não deve levar a uma rutura ou a uma disparidade da proteção social. V. Mavridis, P., *La sécurité sociale à l'épreuve de l'intégration européenne*, Bruylant, 2003, p. 34. Sobre a desterritorialização da lei aplicável a uma determinada situação, V. Cornelissen, R., *loc. cit.*, p. 444 a 446 e 470.

26 — V., nomeadamente, acórdãos Belbouab (10/78, EU:C:1978:181, n.º 5); Buhari Haji (C-105/89, EU:C:1990:402, n.º 20); Chuck (C-331/06, EU:C:2008:188, n.º 28), e da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, n.º 70).

27 — Acórdãos Duffy (34/69, EU:C:1969:71, n.º 6) e Massonet (50/75, EU:C:1975:159, n.º 9).

28 — V. Rodière, P., *loc. cit.*, p. 662, e nota 3.

29 — Acórdão Luijten (60/85, EU:C:1986:307, n.ºs 12 a 14).

30 — Acórdãos Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242, n.º 19) e Luijten (EU:C:1986:307, n.º 12).

31 — Acórdãos Kits van Heijningen (EU:C:1990:183, n.º 12) e Kuusijärvi (EU:C:1998:279, n.º 28).

68. A este respeito, o artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 consagra o princípio da unicidade da legislação aplicável a uma determinada situação³², o que se traduz, designadamente, no pagamento de contribuições para um único regime de segurança social. Em particular, o artigo 13.º, n.º 2, alínea a), daquele regulamento dispõe claramente que, sem prejuízo do disposto nos artigos 14.º a 17.º, «a pessoa que exerça uma atividade assalariada no território de um Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado, mesmo se residir no território de outro Estado-Membro ou se a empresa ou entidade patronal que a emprega tiver a sua sede ou domicílio no território de outro Estado-Membro» (*lex loci laboris*)³³.

69. Deste modo, sem prejuízo das exceções previstas pelo Regulamento n.º 1408/71³⁴, este sistema de resolução de conflitos de legislações nacionais de segurança social, baseado no princípio da unicidade da legislação aplicável, é imperativo e tem como efeito, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, que «os Estados-Membros não dispõem da faculdade de determinar em que medida é aplicável a sua própria legislação ou a legislação de um outro Estado-Membro, sendo obrigados a respeitar as disposições do direito [da União] em vigor»³⁵.

70. É à luz destas considerações que analisarei em conjunto as segunda e terceira questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

2. Quanto ao princípio da unicidade da legislação aplicável

71. Como resulta dos n.ºs 67 e 68 destas conclusões, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as disposições do título II do Regulamento n.º 1408/71, que determinam a legislação aplicável aos trabalhadores que se deslocam no interior da União, sujeitam estes últimos ao regime de segurança social de um único Estado-Membro³⁶, de forma a evitar cumulações de legislações nacionais aplicáveis e as dificuldades que daí poderiam resultar³⁷. Por conseguinte, as regras que determinam a legislação aplicável têm efeito exclusivo, o que significa que, com ressalva das exceções previstas pelo Regulamento n.º 1408/71³⁸, nenhuma outra legislação, diferente da estabelecida pelas regras de conflito, se pode tornar aplicável³⁹.

72. No entanto, recentes acórdãos proferidos em processos relativos ao pagamento de prestações familiares parecem indicar uma flexibilização da jurisprudência do Tribunal de Justiça a respeito da aplicação estrita do princípio da unicidade⁴⁰.

32 — O mecanismo de coordenação do Regulamento n.º 1408/71 assenta também nos seguintes três princípios: em primeiro lugar, na igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais; em segundo, na totalização dos períodos de seguro (ou conservação dos direitos em curso de aquisição); em terceiro, na exportação das prestações no interior da União (supressão das cláusulas de residência ou conservação dos direitos adquiridos).

33 — Acórdão *Kits van Heijningen* (EU:C:1990:183, n.º 12).

34 — De acordo com o décimo primeiro considerando do Regulamento n.º 1408/71, «convém derogar esta regra geral em situações específicas que justifiquem outro critério de conexão». As exceções à *lex loci laboris* estão previstas nos artigos 14.º a 17.º do Regulamento n.º 1408/71. O artigo 17.º do referido regulamento respeita a acordos que visam categorias específicas de pessoas e que devem ser celebrados no interesse das pessoas em causa. Além disso, no título II, também estão previstas exceções por «considerações sociais e de eficácia prática, ao abrigo do título III daquele regulamento» (Mavridis, P., *loc.cit.*, p. 443).

35 — Acórdãos *Ten Holder* (EU:C:1986:242, n.º 21) e *Luijten* (EU:C:1986:307, n.º 14).

36 — Importa ter aqui em conta que, com a entrada em vigor do Regulamento n.º 883/2004 (V. artigo 11.º, n.º 1), o princípio da unicidade da legislação aplicável foi confirmado.

37 — Acórdãos *Ten Holder* (EU:C:1986:242, n.º 19) e *Luijten* (EU:C:1986:307, n.º 12).

38 — V. nota 34.

39 — *Morsa, M., Sécurité sociale, libre circulation et citoyennetés sociales*, Anthemis, 2012, p. 142.

40 — Acórdãos *Bosmann* (C-352/06, EU:C:2008:290) e *Hudzinski e Wawrzyniak* (C-611/10 e C-612/10, EU:C:2012:339). Para uma descrição das reações da doutrina sobre esta jurisprudência, v., designadamente, *Kessler, F., «Prestations familiales: une nouvelle remise en cause du principe d'unicité de la législation applicable», Revue de jurisprudence sociale*, 10 (2008), p. 770 a 773; *Lhernould, J.-Ph., «Ouverture de droits à prestations familiales dans deux États membres de l'Union: consolidation de nouveaux principes?», Revue de jurisprudence sociale*, 8-9 (2012), p. 583 a 584; *Devetzi, S., «The coordination of family benefits by Regulation 883/2004», European Journal of Social Security*, Volume 11, 1-2 (2009), p. 205 a 216, p. 212.

73. Nas suas observações escritas, a Comissão refere que esta flexibilização não pode todavia ser interpretada no sentido de que ao trabalhador assalariado, que se desloca no interior da União e ao qual se aplica a legislação em matéria de segurança social do Estado de emprego, também se deve aplicar a lei relativa ao seguro de velhice do Estado de residência, por força da legislação nacional deste último Estado.

74. Partilho desta posição. Uma interpretação diferente implicaria, de uma maneira geral, que os segurados deveriam pagar contribuições às autoridades competentes de dois Estados-Membros ou mais, o que não estaria em conformidade com o objetivo do Regulamento n.º 1408/71, tal como foi sublinhado no n.º 68 destas conclusões. A este propósito, o nono considerando deste regulamento enuncia que importa limitar na medida do possível o número e o âmbito dos casos em que, por derrogação à regra geral, uma pessoa está sujeita simultaneamente à legislação de dois Estados-Membros.

75. Em todo o caso, por razões de clareza e para fornecer uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, considero necessário analisar esta jurisprudência recente do Tribunal de Justiça que parece aceitar em determinadas situações a aplicação simultânea da legislação de dois Estados-Membros.

a) Breve evocação da jurisprudência recente do Tribunal de Justiça: acórdãos Bosmann⁴¹ e Hudzinski e Wawrzyniak⁴²

76. Podemos interpretar os acórdãos acima mencionados no sentido de que se devem aplicar ao caso vertente? Nas suas observações escritas, o SVB e a Comissão entendem que se deve distinguir a jurisprudência resultante dos acórdãos Ten Holder⁴³ e Luijten⁴⁴ da estabelecida pelos acórdãos Bosmann⁴⁵ e Hudzinski e Wawrzyniak⁴⁶. Como resulta do n.º 71 destas conclusões, nos dois primeiros acórdãos o Tribunal de Justiça confirmou o princípio da unicidade da legislação aplicável ao abrigo das disposições do título II do Regulamento n.º 1408/71. Em contrapartida, nos dois últimos, o Tribunal de Justiça declarou que a sua interpretação do artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 não exclui que «um Estado-Membro, que não é o Estado competente e que não sujeita o direito a uma prestação familiar a condições de emprego ou de seguro, [possa] conceder uma tal prestação familiar a uma pessoa residente no seu território, uma vez que a possibilidade dessa concessão decorre efetivamente da sua legislação nacional»⁴⁷.

41 — EU:C:2008:290, n.º 32.

42 — EU:C:2012:339, n.º 49.

43 — EU:C:1986:242. Recorde-se que o acórdão Ten Holder respeitava a uma pessoa que tinha cessado a sua atividade profissional na Alemanha, onde recebia subsídio de doença ao abrigo da legislação desse Estado-Membro e que se tinha estabelecido nos Países Baixos sem aí retomar uma atividade, enquanto beneficiava do referido subsídio de doença. Todavia, não parecia que tinha definitivamente cessado toda a sua atividade profissional e que não ia retomar atividade no seu novo Estado de residência. Embora nenhuma disposição do título II do Regulamento n.º 1408/71 regulasse explicitamente esta situação, o Tribunal de Justiça declarou que a legislação do Estado-Membro onde essa pessoa exerceu em último lugar a sua atividade (Alemanha) continuava a ser-lhe aplicável, ao abrigo do artigo 13.º, n.º 2, alínea a), daquele regulamento. Atualmente estes tipos de casos estão cobertos pelo artigo 13.º, n.º 2, alínea f), do Regulamento n.º 1408/71.

44 — EU:C:1986:307. Recorde-se que, no acórdão Luijten, o Tribunal de Justiça reiterou o mesmo princípio de exclusividade da legislação aplicável tendo em conta o risco de aplicação simultânea das legislações do Estado de emprego e do Estado de residência que permitem aos segurados beneficiar de uma prestação familiar.

45 — EU:C:2008:290. Este processo tem origem na decisão da instituição alemã responsável pelas prestações familiares de deixar de continuar a pagar um abono de família por filho a cargo a B. Bosmann, cidadã belga que residia na Alemanha com os seus filhos, a partir do momento em que esta começou a trabalhar nos Países Baixos. Neste último Estado-Membro, os seus filhos não preenchiam os requisitos do direito neerlandês para beneficiar das prestações correspondentes.

46 — EU:C:2012:339. Este acórdão, proferido no âmbito de dois processos apensos, respeitava a dois trabalhadores polacos que residiam com as suas famílias na Polónia e que vinham à Alemanha trabalhar a título temporário, um, trabalhador independente na Polónia, na qualidade de trabalhador sazonal e o outro, trabalhador dependente, no quadro de um destacamento.

47 — Acórdãos Bosmann (EU:C:2008:290, n.º 32) e Hudzinski e Wawrzyniak, (EU:C:2012:339, n.º 49).

77. À semelhança do SVB e da Comissão, considero que estes últimos acórdãos não podem ser interpretados no sentido de que deviam ser aplicáveis ao caso concreto. Recorde-se que B. Bosmann beneficiava de prestações familiares alemãs pelo simples facto de residir na Alemanha e W. Hudzinski ao abrigo de uma disposição alemã, nos termos da qual qualquer pessoa que não tenha o seu domicílio ou a sua residência habitual em território alemão, mas esteja aí sujeita ao imposto sobre os seus rendimentos ou seja tratada como tal, tem, além disso, direito a prestações familiares. Ao contrário da situação no presente processo, a legislação alemã conferia aos interessados um direito específico ao abrigo da legislação nacional, baseado quer na residência quer na sujeição ao imposto sobre os rendimentos, sem que essas legislações excluíssem expressamente do benefício desse direito as pessoas sujeitas, por força do direito da União, à legislação de um outro Estado-Membro, como o Estado-Membro de residência.

78. Nos processos principais em causa, o artigo 6a, frase introdutiva e ponto b), da AOW e o artigo 6a da AKW excluem do âmbito de aplicação daquelas legislações as pessoas que, ao abrigo do Regulamento n.º 1408/71, estão sujeitas à legislação de outro Estado-Membro. Deste modo, C. E. Franzen, a esposa de H. D. Giesen e F. van den Berg estão sujeitos à legislação alemã e, portanto, não podem beneficiar, em princípio, durante os períodos controvertidos, de um abono de família, ao abrigo da AKW e de uma pensão de velhice, ao abrigo da AOW, conforme o caso.

79. Todavia, para ajustar as minhas propostas de resposta às questões prejudiciais às circunstâncias em causa no processo principal, parece-me necessário refletir em duas etapas.

b) Determinação da legislação aplicável

80. Em primeiro lugar, importa determinar qual é, ao abrigo do título II do Regulamento n.º 1408/71, a legislação nacional aplicável às circunstâncias em causa no processo principal. A este propósito, resulta da minha análise da segunda questão que, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71, lido em conjugação com o artigo 13.º, n.º 1, deste regulamento, a legislação aplicável às situações de C. E. Franzen, da esposa de H. D. Giesen e de F. van den Berg é a alemã.

81. Em segundo lugar, uma vez determinada a legislação aplicável, importa analisar as consequências da aplicação da legislação do Estado de emprego às circunstâncias específicas do processo principal, à luz das disposições do Regulamento n.º 1408/71 e das liberdades fundamentais.

c) Consequências da aplicação da legislação do Estado de emprego às circunstâncias em causa no processo principal e sua interpretação à luz do Regulamento n.º 1408/71 e do direito primário

82. Quanto às circunstâncias do processo principal, recorde que C. E. Franzen, a esposa de H. D. Giesen e F. van den Berg estão, por força do Regulamento n.º 1408/71, sujeitos à legislação do Estado de emprego em matéria de segurança social. Resulta dos autos apresentados no Tribunal de Justiça que só estiveram inscritos obrigatoriamente, durante os períodos controvertidos, no regime alemão do seguro de acidentes de trabalho, sem terem acesso a nenhum outro ramo da segurança social alemã, o que conduziu a que, ao abrigo da legislação neerlandesa, perdessem a possibilidade de beneficiar da segurança social do Estado-Membro de residência. Por conseguinte, daqui resulta que os interessados no processo principal deixaram de ter acesso à cobertura da segurança social que o seu Estado de residência lhes assegurava, sem beneficiarem da do Estado de emprego. Portanto, na verdade, não estão abrangidos, nem pelo regime de segurança social do Estado de emprego, por causa do número limitado das suas horas de trabalho e do seu baixo rendimento, nem pelo do seu Estado de residência, pelo facto de estarem sujeitos à legislação de um outro Estado-Membro. Consequentemente, C. E. Franzen perdeu o benefício do abono de família, enquanto a pensão de velhice e o complemento para o cônjuge, respetivamente, de F. van den Berg e H. D. Giesen, foram reduzidos para montantes inferiores aos que correspondem à duração total da sua atividade, pelo facto de os períodos de atividade no seu Estado de residência não terem sido contabilizados com os do Estado de emprego.

83. Com efeito, como a Comissão sustenta com razão, é manifesto que, ao fazerem uso do seu direito à livre circulação, os interessados no processo principal se encontram numa situação mais desfavorável que um trabalhador que tenha feito toda a sua carreira num só Estado-Membro, porquanto assim perderam uma parte dos seus direitos à pensão. Se tivessem permanecido nos Países Baixos e aí tivessem exercido as mesmas atividades, não teriam perdido os seus direitos.

84. Está esta consequência desfavorável em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 1408/71, interpretadas à luz das regras do direito primário relativas à livre circulação dos trabalhadores?

85. Conforme defendem o SVB e os Governos neerlandês e do Reino Unido, o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que os Estados-Membros permanecem competentes para determinar na sua legislação, no respeito do direito da União, as condições de concessão das prestações de um regime de segurança social⁴⁸. Declarou também que, em matéria de segurança social, o direito da União, e nomeadamente o seu direito primário, não pode garantir a um segurado que uma deslocação para outro Estado-Membro seja neutra, em relação ao tipo ou ao nível das prestações às quais podia aspirar no seu Estado de origem⁴⁹. Assim, a aplicação, sendo caso disso por força das disposições do Regulamento n.º 1408/71, na sequência de uma mudança de Estado-Membro de residência, de uma regulamentação nacional menos favorável no plano das prestações de segurança social pode, em princípio, ser conforme com as exigências do direito primário da União em matéria de livre circulação de pessoas⁵⁰. O facto de o exercício da liberdade de circulação poder não ter um efeito neutro neste domínio, isto é, ser mais ou menos vantajoso, ou mesmo prejudicial, em função dos casos, resulta diretamente de se ter mantido a diferença existente entre as legislações dos Estados-Membros⁵¹.

86. No entanto, não é menos certo que, de acordo com uma jurisprudência bem assente do Tribunal de Justiça, essa conformidade apenas existe se, nomeadamente, a regulamentação nacional em causa não prejudicar o trabalhador respetivo, relativamente aos que exercem todas as suas atividades no Estado-Membro onde tal regulamentação se aplica⁵². O Tribunal de Justiça também considerou que o objetivo prosseguido pelos artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE não seria atingido se, devido ao exercício do seu direito de livre circulação, os trabalhadores migrantes perdessem os benefícios da segurança social conferidos pela legislação de um Estado-Membro⁵³. Quanto às disposições do título II do Regulamento n.º 1408/71, o Tribunal de Justiça declarou que as mesmas têm por objetivo impedir que as pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação daquele regulamento sejam privadas de proteção em matéria de segurança social, por falta de legislação aplicável⁵⁴.

87. É, designadamente, essa falta de legislação aplicável em matéria de regime de segurança social que permite a C.E. Franzen beneficiar de prestações familiares e a F. van den Berg e H.D. Giesen beneficiarem do seguro de velhice que caracteriza as circunstâncias em causa no processo principal. Ainda que não haja qualquer dúvida de que, ao abrigo do artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71, a legislação formalmente aplicável às circunstâncias do processo principal é a alemã, o resultado da sua aplicação não está, na minha opinião, em conformidade, nem com aquele regulamento, que tem por objetivo facilitar a livre circulação de pessoas no seio da União, nem com os artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE que o inspiram. Efetivamente, para os interessados no processo

48 — Acórdão van Delft e o. (C-345/09, EU:C:2010:610, n.º 99).

49 — *Ibidem*, n.º 100.

50 — Acórdãos von Chamier-Glisczinski (C-208/07, EU:C:2009:455, n.ºs 85 e 87) e da Silva Martins (EU:C:2011:439, n.º 72).

51 — V. conclusões do advogado-geral Jääskinen no processo Reichel-Albert (EU:C:2012:114, n.º 45).

52 — Acórdão da Silva Martins (EU:C:2011:439, n.º 73 e jurisprudência referida).

53 — *Ibidem*, n.º 74 e jurisprudência referida.

54 — Acórdão Kits van Heijningen, EU:C:1990:183, n.º 12.

principal, a questão em causa não é saber se o exercício do seu direito à livre circulação foi mais ou menos vantajoso, ou mesmo prejudicial, mas a total falta de proteção por um regime de segurança social durante os períodos controvertidos, o que, na minha opinião, é contrário, não só ao Regulamento n.º 1408/71, mas também aos artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE.

88. Por conseguinte, pergunto-me em que medida será possível, respeitando o mecanismo de coordenação implementado pelo Regulamento n.º 1408/71, e mais especificamente o princípio da unicidade, resolver a situação, tão deplorável quanto inaceitável, na qual se encontram os interessados no processo principal em resultado do exercício do seu direito fundamental à livre circulação.

89. A este propósito, penso que convirá ter em conta, na solução a propor ao Tribunal de Justiça, o nível das prestações concedidas pela legislação do Estado de emprego nos casos em que essa legislação, como nas circunstâncias em causa no processo principal, exclui os trabalhadores da proteção oferecida pelos ramos fundamentais da segurança social. Esta tomada em conta do nível de proteção para determinar a legislação aplicável, na hipótese em que essa proteção é quase inexistente, como no caso de empregos ocasionais ou menores, inscreve-se na lógica do progresso social promovido pelo Tratado, inscrito no primeiro considerando do Regulamento n.º 1408/71, nos termos do qual «as normas de coordenação das legislações nacionais sobre segurança social [inscrevem-se] no âmbito da livre circulação das pessoas e [...] devem, por isso, contribuir para a melhoria do nível de vida e das condições de emprego».

90. Deste modo, considero que se deve suspender temporariamente a aplicação da legislação do Estado de emprego, quando esta é desencadeada por contratos ocasionais de curta duração ou para exercício de atividades profissionais menores, e aplicar a legislação do Estado de residência. Esta suspensão deve ser limitada ao período durante o qual a legislação do Estado de emprego mantenha a exclusão das referidas categorias de trabalhadores dos ramos fundamentais da segurança social, diferentes do seguro de acidentes de trabalho⁵⁵.

91. A adoção de tal medida de suspensão da aplicação da lei do Estado de emprego decorre, a meu ver, da leitura do artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 à luz dos artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE e permitiria evitar que um trabalhador assalariado que, fazendo uso do seu direito de livre circulação, teve empregos em mais do que um Estado-Membro seja, sem justificação objetiva, tratado de forma menos favorável do que aquele que fez toda a sua carreira num único Estado-Membro. Esta interpretação do Regulamento n.º 1408/71 também permitiria tomar em consideração as novas formas de trabalho e as trajetórias profissionais dos cidadãos da União, em especial as situações de emprego precário como é o caso dos contratos ocasionais ou para exercício de atividades profissionais menores⁵⁶.

92. O facto de um trabalhador ter tido a possibilidade de subscrever um seguro facultativo⁵⁷ ou de pedir à autoridade competente a celebração de um acordo ao abrigo do artigo 17.º do Regulamento n.º 1408/71 não influencia, na minha opinião, a resposta proposta.

55 — Observo aqui que o artigo 84.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1408/71 prevê que as autoridades competentes dos Estados-Membros comuniquem entre si todas as informações relativas às alterações das respetivas legislações suscetíveis de afetar a aplicação do referido regulamento. Além disso, observo que resulta da audiência de alegações que, desde janeiro de 2013, a legislação alemã foi alterada no sentido de que os trabalhadores que exerçam atividades profissionais menores sejam também abrangidos pelos seguros de velhice e de doença.

56 — Parece ser necessária uma reflexão sobre o impacto das novas formas de mobilidade nos regulamentos de coordenação em matéria de segurança social. V., nomeadamente, Jorens, Y., e Van Overmeiren, F., «General principles of coordination in Regulation 883/2004», *European Journal of Social Security*, volume 11, 1-2 (2009), p. 47 a 79, p. 73.

57 — O Tribunal de Justiça declarou que «as diligências que os trabalhadores não residentes que desejem contratar um seguro a título voluntário devem levar a cabo por sua própria iniciativa, bem como as condicionantes ligadas a um seguro deste tipo, tais como o respeito dos prazos de apresentação de um pedido de seguro, constituem elementos que colocam os trabalhadores não residentes, que apenas dispõem de uma possibilidade de seguro a título voluntário, numa situação menos favorável do que os residentes, os quais estão cobertos por um seguro obrigatório». V. acórdão Saleminck (C-347/10, EU:C:2012:17, n.º 44).

93. No entanto, recorde que, com base no artigo 17.º do Regulamento n.º 1408/71, as autoridades competentes dos Estados-Membros em causa ou os organismos designados por essas autoridades podem prever, de comum acordo, no interesse de determinadas categorias de pessoas ou de determinadas pessoas, exceções ao disposto nos artigos 13.º a 16.º daquele regulamento. Um acordo nesse sentido em relação a trabalhadores com contratos de trabalho ocasional de curta duração ou para exercício de atividades profissionais menores poderia ser previsto pelas autoridades competentes dos Estados-Membro em causa com o objetivo de evitar situações indesejáveis como as que estão em causa no processo principal.

3. Conclusão intercalar

94. O artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71, lido em conjugação com o n.º 1 do mesmo artigo, à luz dos artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que, em circunstâncias como as do processo principal, a legislação nacional exclua o trabalhador migrante do seu regime nacional de segurança social pelo facto de estar abrangido pela legislação em matéria de segurança social do Estado de emprego. Todavia, caso esse trabalhador não tenha direito às prestações familiares ou às prestações ao abrigo do regime de seguro de velhice no Estado de emprego, tendo em conta o facto de a proteção social concedida pela legislação do Estado de emprego ser quase inexistente, a sua aplicação deve ser temporariamente suspensa, quando esta for desencadeada por contratos ocasionais de curta duração ou para exercício de atividades profissionais menores, a favor da aplicação da legislação do Estado de residência. Esta suspensão temporária só é aplicável no período durante o qual a legislação do Estado de emprego mantenha a exclusão das referidas categorias de trabalhadores dos ramos da segurança social, diferentes do seguro de acidentes de trabalho e só em relação a esses outros ramos. Cabe ao órgão jurisdicional nacional efetuar as verificações necessárias, tendo em conta as circunstâncias dos processos principais.

95. O facto de o trabalhador ter tido a possibilidade de subscrever um seguro facultativo ou de pedir à autoridade competente a celebração de um acordo nos termos do artigo 17.º do Regulamento n.º 1408/71 não é relevante a este respeito.

VI – Conclusão

96. Atendendo a todas as considerações anteriores, proponho que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo às questões submetidas pelo Centrale Raad van Beroep:

- 1) O artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na sua versão alterada e atualizada pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de dezembro de 1996, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1992/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, deve ser interpretado no sentido de que o residente de um Estado-Membro, que é abrangido pelo âmbito de aplicação deste regulamento e que exerce uma atividade assalariada durante dois ou três dias por mês no máximo, com base num contrato de trabalho ocasional, no território de um outro Estado-Membro, está sujeito à legislação do Estado de emprego, por força do artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do referido regulamento. Esta sujeição à legislação do Estado de emprego diz respeito não apenas aos dias em que ele exerce a sua atividade assalariada, mas também aos dias em que não a exerce. Prolonga-se enquanto o interessado estiver segurado contra pelo menos uma eventualidade no Estado de emprego.

- 2) O artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71, lido em conjugação com o n.º 1 do mesmo artigo, à luz dos artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que, em circunstâncias como as do processo principal, a legislação nacional exclua o trabalhador migrante do seu regime nacional de segurança social pelo facto de estar abrangido pela legislação em matéria de segurança social do Estado de emprego. Todavia, caso esse trabalhador não tenha direito às prestações familiares ou às prestações ao abrigo do regime de seguro de velhice no Estado de emprego, tendo em conta o facto de a proteção social concedida pela legislação do Estado de emprego ser quase inexistente, a sua aplicação deve ser temporariamente suspensa, quando esta for desencadeada por contratos ocasionais de curta duração ou para exercício de atividades profissionais menores, a favor da aplicação da legislação do Estado de residência. Esta suspensão temporária só é aplicável no período durante o qual a legislação do Estado de emprego mantenha a exclusão das referidas categorias de trabalhadores dos ramos da segurança social, diferentes do seguro de acidentes de trabalho e só em relação a esses outros ramos. Cabe ao órgão jurisdicional nacional efetuar as verificações necessárias, à luz das circunstâncias dos processos principais. O facto de o trabalhador ter tido a possibilidade de subscrever um seguro facultativo ou de pedir à autoridade competente a celebração de um acordo nos termos do artigo 17.º do Regulamento n.º 1408/71 não é relevante a este respeito.